COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
REPÚBLICA DE COLOMBIA

RESOLUCIÓN No. **8377** DE 2026

*«Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** en contra de la Resolución CRC 8301 de 2026, por la cual se recupera el código corto **85513**, asignado a la sociedad **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS o USSD»*

LA COORDINACIÓN DEL GRUPO INTERNO DE TRABAJO DE RELACIONES CON GRUPOS DE VALOR DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales, y en especial las que le confiere los numerales 12 y 13 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, el artículo 2.2.12.1.1.1 del Decreto 1078 de 2015, el artículo 6.1.1.9 de la Resolución CRC 5050 de 2016, el artículo 7 de la Resolución CRC 580 de 2025 y,

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante la Resolución CRC 8301 del 27 de julio de 2026, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, (en adelante, **CRC**) resolvió recuperar el código corto **85513**, el cual había sido asignado a **COMUNICACIÓN CELULAR S.A COMCEL S.A.**[1], (en adelante, **COMCEL**), por haberse configurado las causales de recuperación establecidas en los numerales 6.4.3.2.2 y 6.4.3.2.8 del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

La Resolución CRC 8301 de 2026 fue notificada por aviso a **COMCEL** el 10 de agosto de 2026. Dentro del término establecido[2], **COMCEL** presentó recurso de reposición en contra de esta, el cual fue radicado internamente bajo el número 2026819855 del 24 de agosto de 2026. Teniendo en cuenta que el recurso de reposición interpuesto por **COMCEL** cumple con lo establecido en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), esta Comisión procederá con su análisis y estudio.

2. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO

Antes de que esta Comisión se pronuncie sobre los argumentos expuestos por **COMCEL** en su recurso, es necesario señalar que el recurso de reposición es un medio jurídico a través del cual la parte interesada controvierte las decisiones o actos que ponen fin a las actuaciones administrativas, en el caso puntual, la decisión de recuperar un código corto, para que el funcionario que dictó la decisión revise nuevamente su contenido y, si lo considera legal y oportuno, lo aclare, modifique o revoque[3]. Así, frente al recurso de reposición, la doctrina ha manifestado que «(…) se ha considerado históricamente como recurso connatural al Estado de derecho; en especial al derecho fundamental a la controversia de toda decisión administrativa. Se funda esta tesis en el criterio de que no existe acto administrativo sin control, se trata, pues, del más elemental de todos los recursos para garantizar el principio de la contradicción y debido proceso (…)».

---

[1] Resolución CRC 4125 del 22 de marzo de 2013.
[2] El término para presentar el recurso de reposición vencía el 25 de agosto de 2026.
[3] López Blanco, Hernán F. «Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano», Tomo I, Novena Edición, Bogotá -Colombia, 2005. p 749. «Sin duda alguna la reposición, junto con el recurso de apelación, constituyen los dos más importantes, por ser los que con mayor frecuencia utilizan las partes, de ahí el interés de conocer con el detalle los mismos. Este recurso busca que el mismo funcionario que profirió la decisión sea el que vuelva sobre ella y, si es del caso reconsiderarla, en forma total o parcial, lo haga; es requisito necesario para su viabilidad, que se motive el recurso *al ser interpuesto, esto es, que por escrito o verbalmente si es en audiencia o diligencia, se le expongan al juez las razones por las cuales se considera que su providencia está errada, con el fin de que proceda a modificarla o revocarla, por cuanto es evidente que si el juez no tiene esa base, le será difícil, por no decir imposible, entrar a resolver."*

De esta manera, para resolver el recurso de reposición interpuesto, se analizarán los cargos formulados en este, revisando nuevamente la información que reposa en el expediente, por lo tanto, a continuación, se presentarán los argumentos expuestos por **COMCEL** y las consideraciones de la **CRC** sobre cada uno de estos.

COMCEL en su recurso de reposición contra la Resolución CRC 8301 de 2026, presenta los antecedentes del caso y solicita su revocatoria integral, así como que se mantenga vigente la asignación del código corto **85513** a su favor, por considerar que actuó con la diligencia debida frente al proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones (PRST) involucrado y que no le es atribuible responsabilidad alguna frente al contenido reportado y, que en todo caso el acto administrativo recurrido incurre en insuficiencia probatoria, una interpretación extensiva de una de las causales de recuperación invocadas, falta de motivación sobre la proporcionalidad de la medida adoptada, y desconocimiento de los principios de buena fe y confianza legítima. Subsidiariamente, solicita que se mantengan medidas de monitoreo, reporte o control preventivo sobre el tráfico asociado al código corto, sin proceder a su recuperación definitiva.

Todo lo anterior, fundamentado en los siguientes argumentos:

(i) Diligencia por parte del PRST

COMCEL señala que el código corto **85513** fue habilitado al Carrier Ventatel en el marco de una relación contractual limitada al envío de comunicaciones de carácter transaccional, códigos de autenticación (OTP) y notificaciones de servicio, excluyéndose expresamente el envío de campañas comerciales o de mercadeo no autorizadas. Indica, además, que tan pronto tuvo conocimiento de la situación objeto de análisis, procedió de manera diligente a suspender el tráfico que cursa por el código corto y a notificar al proveedor Ventatel, quien confirmó la interrupción del tráfico asociado y la adopción de medidas orientadas a prevenir la ocurrencia de situaciones similares, y que se encuentra evaluando la terminación de la relación contractual con dicho integrador.

- **Consideraciones de la CRC**

Esta Comisión no desconoce que **COMCEL** adoptó medidas una vez tuvo conocimiento del hecho reportado por **BANCOLOMBIA**, las cuales en todo caso deben ser cumplidas pues están establecidas en la regulación. Sin embargo, como se señaló en la Resolución CRC 8301 de 2026, dichas actuaciones no inciden en la verificación objetiva del supuesto de hecho ya consumado que dio lugar a la recuperación. Ahora bien, la delimitación contractual del uso del código corto frente al Carrier Ventatel tampoco es oponible a esta Comisión, pues es **COMCEL**, en su calidad de asignatario, quien responde directamente ante la **CRC** por el uso dado al recurso de numeración, con independencia de los acuerdos que sostenga con los demás agentes que intervienen en la cadena de provisión del servicio, integradores, carriers y clientes originadores. En consecuencia, la diligencia demostrada por **COMCEL** no desvirtúa la configuración de las causales de recuperación analizadas.

Por lo anterior, el cargo presentado por **COMCEL** no está llamado a prosperar.

(ii) Ausencia de responsabilidad frente al contenido.

COMCEL sostiene que ha actuado en todo momento bajo un estándar de debida diligencia, implementando mecanismos razonables de control sobre el uso de los recursos de numeración asignados, sin que exista evidencia de una conducta activa, dolosa o negligente de su parte orientada a permitir usos indebidos del código corto. Agrega que no tenía conocimiento previo de los eventuales usos indebidos reportados, los cuales, de confirmarse, corresponderían a actuaciones aisladas atribuibles a terceros que operan sobre su infraestructura.

- **Consideraciones de la CRC**

La recuperación de códigos cortos prevista en el artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 no es una sanción propia del derecho sancionatorio que para su impartición exige la demostración de dolo, culpa o conocimiento previo por parte del asignatario, sino una medida de administración de un recurso público y escaso que opera ante la sola verificación objetiva de la causal. En tal sentido, la ausencia de responsabilidad subjetiva invocada por **COMCEL** no es un elemento que la regulación exija para la configuración de las causales de recuperación, pues el código corto **85513** fue asignado directamente a **COMCEL**, quien responde ante la CRC por el uso que se dé al recurso con independencia de los demás agentes que intervengan en la cadena técnica de provisión del servicio. Las relaciones contractuales que **COMCEL** sostenga con dichos agentes no son oponibles a esta Comisión para efectos de trasladar o diluir la responsabilidad regulatoria, que recae exclusivamente sobre el asignatario del recurso. En consecuencia, la ausencia de responsabilidad

subjetiva alegada por **COMCEL** no desvirtúa la configuración de las causales de recuperación verificadas en el presente caso.

Por lo anterior, el cargo presentado por **COMCEL** no está llamado a prosperar.

(iii) Insuficiencia del acervo probatorio

COMCEL sostiene que la CRC debió practicar una verificación técnica integral que debe incluir como mínimo la trazabilidad completa del mensaje, identificación de la cuenta técnica de origen, del cliente generador del tráfico, de la ruta empleada, del volumen involucrado frente al tráfico total, los registros técnicos de entrega y de la existencia o no de recurrencia. Indica que contrario a ello, la CRC sustituyó todo el anterior análisis por una inferencia automática derivada de la sola aparición del código corto en una imagen de captura de pantalla allegada por **BANCOLOMBIA**, sin correlación con registros técnicos verificables, desconociendo el estándar de suficiencia probatoria que debe tener una actuación administrativa.

- **Consideraciones de la CRC**

La Comisión reitera que la causal de recuperación de códigos cortos establecida en el numeral 6.4.3.2.2 del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 no condiciona la configuración de la causal a la verificación técnica exhaustiva que reclama **COMCEL**, sino a la constatación de que el contenido del tráfico cursado por medio de este es ajeno a la finalidad para la cual el código corto objeto de examen fue asignado. Dicha constatación se encuentra acreditada en el expediente con **(i)** la solicitud de asignación del código corto bajo los radicados 201370762 y 201370763, donde **COMCEL** indicó que el código sería utilizado para «Marcaciones solicitadas para el servicio de mensajería empresaria MEC» y para que «el canal de ventas corporativo pueda asignar las marcaciones a sus clientes», y **(ii)** la captura de pantalla del mensaje de texto enviado desde el código corto **85513** allegado directamente por **BANCOLOMBIA**, cuyo contenido no guarda relación alguna con la finalidad para la que el recurso fue asignado.

Ahora bien, es importante mencionar que, aunque se hubiera realizado un análisis de trazabilidad técnica en el que se determinara al cliente de **COMCEL** que originó el tráfico, el volumen de mensajes, la recurrencia de los mismos, entre otros aspectos, **COMCEL** seguiría siendo el responsable ante la **CRC**, pues al ser el asignatario del código corto es quien debe responder por su uso ante la **CRC** y además tampoco sería relevante el volumen de mensajes o la recurrencia de los mismos pues, las causales de recuperación de códigos cortos operan de plano.

Por lo anterior, el cargo presentado por **COMCEL** no está llamado a prosperar.

(iv) Interpretación restrictiva de la causal prevista en el numeral 6.4.3.2.2 del artículo 6.4.3.2 de la resolución CRC 5050 de 2016.

COMCEL argumenta que la Comisión interpreta de forma extensiva la causal establecida en el numeral 6.4.3.2.2 del artículo 6.4.3.2 de la resolución CRC 5050 de 2016, pues considera que cualquier evento aislado, e incluso no autorizado, fraudulento y generado por terceros, basta para afirmar que el código corto tuvo un «uso diferente». En esa medida, argumenta que la expresión «uso» debe analizarse a partir de la destinación real, ordinaria y verificable del código corto, y no con fundamento en un evento aislado que además fue atendido oportunamente por **COMCEL**.

Asimismo, indicó que **(i)** la finalidad de la recuperación de recursos de identificación no puede equiparar un incidente excepcional de *smishing* con una modificación del uso asignado y que **(ii)** si la causal se interpreta de manera automática, se convierte en una regla de responsabilidad objetiva absoluta frente a cualquier conducta fraudulenta de terceros a pesar de haber obrado con diligencia, en esa medida tal interpretación desborda el texto de la norma y desconoce los principios de razonabilidad, proporcionalidad, buena fe y confianza legítima que orientan las actuaciones administrativas.

- **Consideraciones de la CRC**

La Comisión no interpreta de forma extensiva el numeral 6.4.3.2.2 del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, por el contrario, la aplica de acuerdo con su contenido y sin exceder el mismo. Este numeral dispone que serán recuperados «los códigos cortos asignados que presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados», sin exigir que dicho uso diferente sea permanente, estructural, mayoritario o represente la destinación predominante del recurso, ni condiciona su configuración al volumen o porcentaje del tráfico involucrado frente al tráfico total cursado o a que el mensaje de texto haya sido enviado por el asignatario o por un tercero. Aceptar el argumento que propone **COMCEL** equivaldría a introducir un requisito de proporción no previsto

por el regulador y a vaciar de contenido la norma, permitiendo que cualquier uso irregular fuera tolerado en la medida en que coexista con tráfico legítimo. Las medidas de contención adoptadas por **COMCEL** con posterioridad al hecho reportado no tienen por qué desvirtuar la causal, pues estas atienden a la prevención de eventos futuros y no a la verificación del supuesto de hecho ya consumado.

Ahora bien, frente al argumento según el cual la interpretación adoptada por la CRC convertiría la causal en un regla de responsabilidad objetiva y absoluta, contraria a los principios de razonabilidad, proporcionalidad, buena fe y confianza legitima, debe precisarse que la recuperación de códigos cortos no constituye el ejercicio de una potestad sancionatoria ni un régimen de responsabilidad frente al asignatario, sino la materialización de la función de administración de recursos de identificación escasos que se le atribuye a la CRC[4].

En esa medida, categorías propias del derecho sancionatorio, como la exigencia de culpa o dolo, o la graduación de la consecuencia jurídica en función de la diligencia del investigado, no resultan aplicables a la verificación de la causal de recuperación prevista en el numeral 6.4.3.2.2, la cual opera con la sola constatación objetiva de que el recurso fue empleado para un fin diferente al autorizado, independientemente de si dicho uso es atribuible a un tercero ajeno a la voluntad de **COMCEL** o de la diligencia con la que este actuó una vez conocido el hecho. En consecuencia, no se advierte vulneración a los principios de razonabilidad, proporcionalidad, buena fe o confianza legítima, en la medida en que la consecuencia jurídica prevista para la recuperación no depende de un juicio de reproche subjetivo, sino de la verificación objetiva del supuesto de hecho regulado.

Por lo anterior, el cargo presentado por **COMCEL** no está llamado a prosperar y se confirma la configuración de la causal de recuperación prevista en el numeral 6.4.3.2.2 del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

(v) Proporcionalidad de la sanción.

COMCEL señala que la expresión «podrá recuperar» prevista en el artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 impone a la Comisión el deber de motivar por qué la recuperación definitiva resulta adecuada, necesaria y proporcional frente al caso concreto.

Resalta que, a su juicio, la finalidad preventiva de la actuación administrativa ya fue satisfecha con las medidas implementadas como la suspensión del tráfico, el bloqueo del cliente originador, la interrupción del tráfico asociado entre otras medidas, no obstante, indica que la Comisión descartó estas medidas por haber sido adoptadas con posterioridad a los hechos. Así las cosas, considera que la CRC desconoce que la proporcionalidad de una medida administrativa no solo debe valorar el hecho inicial, sino también la conducta posterior, la diligencia del administrado la eficacia de los controles implementados y la posibilidad de alcanzar la finalidad regulatoria mediante medios menos restrictivos.

- **<u>Consideraciones de la CRC</u>**

Como ya fue mencionado, las causales de recuperación de códigos cortos previstas en el artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 operan de plano, es decir verificado el supuesto de hecho que las origina, su efecto jurídico (la recuperación del recurso de numeración) se produce sin que la norma condicione dicho efecto a la evaluación de la reiteración, tolerancia o gravedad de la conducta, ni habilite a esta Comisión para sustituir la recuperación por medidas alternativas de monitoreo o control preventivo. Adicionalmente, es importante mencionar que la recuperación de códigos cortos no es un proceso sancionatorio, en esa medida, Comisión no tiene el deber de realizar un análisis de proporcionalidad o necesidad de la sanción.

Ahora bien, el artículo 44 del CPACA, invocado por **COMCEL**, rige las decisiones discrecionales, calidad que no ostenta la recuperación de códigos cortos una vez constatada la causal. En todo caso, la Comisión ha argumentado de forma suficiente y en el expediente reposan pruebas contundentes que soportan la recuperación del código corto.

En todo caso, la Resolución CRC 8301 de 2026 expuso de manera suficiente las razones por las cuales las medidas correctivas adoptadas por **COMCEL** al ser posteriores a la materialización del hecho no eximen de la recuperación del recurso de identificación.

Por lo anterior, el cargo presentado por **COMCEL** no está llamado a prosperar.

(vi) Vulneración de los principios de buena fe y confianza legítima.

[4] Artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por la Ley 1978 de 2019.

COMCEL manifiesta que el artículo 83 de la Constitución Política establece que las actuaciones de las autoridades deben ceñirse a los postulados de buena fe y que, a su vez, la Corte Constitucional ha reiterado que el principio de confianza legitima exige que la administración actúe de manera coherente, estable y predecible frente a las expectativas legitimas generadas por sus propias actuaciones previas. Asimismo, indicó **COMCEL** que al ser asignataria del código corto **85513** desde el 22 de marzo de 2013, sin que la **CRC** hubiera formulado observación alguna durante más de trece años de uso ininterrumpido, la recuperación definitiva con fundamento en un evento aislado defrauda la confianza legítima generada por la conducta previa de la autoridad, en contravía del artículo 83 de la Constitución Política.

- **Consideraciones de la CRC**

De conformidad con el artículo 2.2.12.1.2.5 del Decreto 1078 de 2015, los códigos cortos son recursos públicos que pertenecen al Estado, cuya asignación no otorga derecho de propiedad ni derecho adquirido alguno a favor del asignatario, y que pueden ser recuperados cuando se verifiquen las condiciones que para el efecto determine esta Comisión. La circunstancia de que **COMCEL** hubiera sido asignataria del código corto **85513** desde 2013, sin observaciones previas, no genera una expectativa legítima que impida a la CRC ejercer sus funciones de administración y recuperación de recursos de identificación, especialmente después de haber recibido una queja por un posible uso indebido del código corto **85513**, y que luego de haber iniciado la actuación administrativa y **COMCEL** hubiera ejercicio su derecho de defensa, verificara la configuración de una causal de recuperación de códigos cortos. Ahora bien, no se puede dejar de lado que el principio de confianza legítima protege al administrado frente a cambios abruptos e injustificados en el criterio de la autoridad, y no frente al ejercicio reglado de las funciones en este caso de administrador de recursos de identificación, cuando se acredita el incumplimiento de las condiciones bajo las cuales el recurso fue asignado.

Por lo anterior, el cargo presentado por **COMCEL** no está llamado a prosperar.

3. DEL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO EN SUBSIDIO

El artículo 74 del CPACA establece que, por regla general, contra los actos administrativos definitivos procede el recurso de reposición, ante quien expidió la decisión, y el de apelación ante el inmediato superior administrativo o funcional.

Sobre el particular, se precisa que la CRC es una unidad administrativa especial del orden nacional, con independencia administrativa, técnica y patrimonial y con personería jurídica, en los términos del artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019, que no cuenta con un superior jerárquico o funcional que ejerza control sobre las decisiones que adopte en ejercicio de sus funciones de Administrador de los Recursos de Identificación. Dichas funciones, incluida la expedición de los actos administrativos de asignación, devolución y recuperación de códigos cortos, fueron delegadas en el funcionario que hace las veces de Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Relaciones con Grupos de Valor, mediante el artículo 6.1.1.9 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Bajo este entendido, contra la Resolución CRC 8301 de 2026 únicamente procedía el recurso de reposición, sin que resulte procedente el recurso de apelación interpuesto en subsidio por **COMCEL**, el cual será rechazado por improcedente, conforme a lo dispuesto en el artículo 74 del CPACA y al precedente sentado por esta Comisión en casos análogos.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Admitir el recurso de reposición presentado por **COMUNICACIÓN CELULAR S.A COMCEL S.A.** en contra de la Resolución CRC 8301 de 2026.

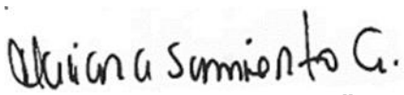
ARTÍCULO 2. Negar las peticiones formuladas por **COMUNICACIÓN CELULAR S.A COMCEL S.A.** y, en consecuencia, confirmar integralmente la Resolución CRC 8301 de 2026, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 3. RECHAZAR por improcedente el recurso de apelación interpuesto en subsidio al de reposición, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 4. Notificar personalmente la presente Resolución al representante legal de **COMUNICACIÓN CELULAR S.A COMCEL S.A.** o a quien haga sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndole que contra la misma no procede ningún recurso.

Dada en Bogotá D.C., a los 13 días del mes de octubre de 2026.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MARIANA SARMIENTO ARGÜELLO
Coordinadora de Relaciones con Grupos de Valor

Trámite ID: 110899
Elaborado por: Sebastián Sánchez M
Revisado por: María José Montejo Pino